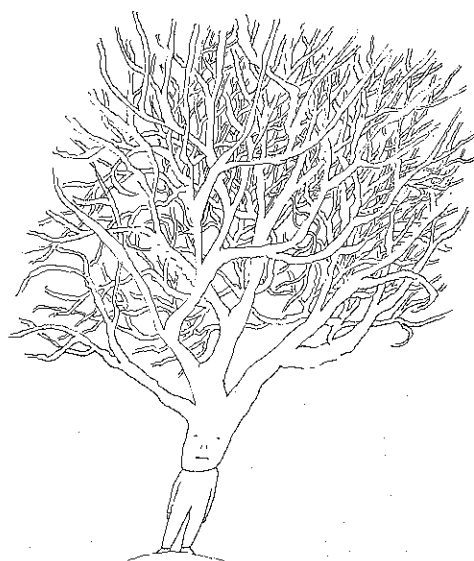


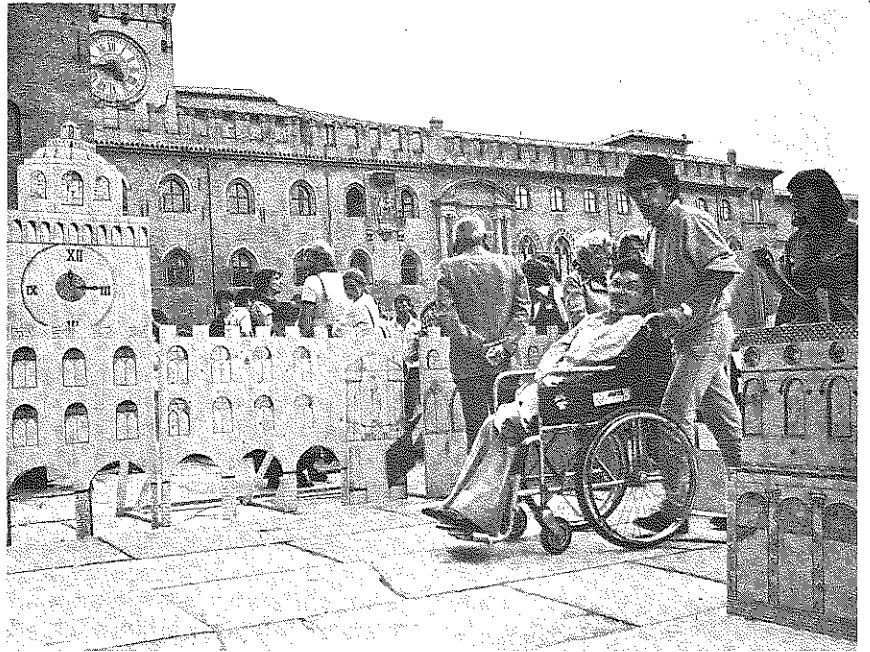
# S&P

Febbraio 81



47

Scuola e professione / Problemi esperienze di formazione  
Anno IX n. 1 lire 2000 Abbonamento postale gruppo IV / 70



Il tema dell'inserimento lavorativo dei cittadini handicappati comporta una tale gamma di prospettive di valutazione che il rischio di dire poco (rispetto alle esigenze degli operatori «specializzati») o troppo (rispetto agli interessi della generalità dei lettori) è quasi inevitabile.

C'è una legge sul collocamento obbligatorio degli invalidi, una legge quadro sulla formazione professionale (e le conseguenti leggi regionali), una volontà politica di migliorare la legislazione; c'è una «cultura», sociale e amministrativa, che dà per scontato l'estensione del diritto al lavoro a tutti senza distinzione di condizioni biofisiche.

Accanto a questo elenco di consapevolezza vi è poi un più diffuso inconscio collettivo che si domanda: perché gli handicappati devono lavorare?

Il lavoro è fatica, competitività, richiede efficienza, abilità, integrità fisica e psichica... L'antropologia del *welfare State*, con le sue implicazioni di tolleranza e di filantropismo, sembra dare per scontato che l'handicappato è un soggetto sociale sempre e comunque *assente giustificato*, e quindi i progetti e gli interventi assistenziali prevalgono spesso sulla socializzazione.

In un contesto di considerazioni sociologiche è chiaro che è più facile assegnare pensioni e fornire protezione piuttosto che riabilitare, emancipare, integrare, far partecipare; questa seconda operazione richiede infatti un investimento di energie politiche e culturali che può alterare equilibri complessivi e l'utile conformismo delle coscienze.

Un esempio di questa attitudine complessiva è costituita dalla stessa disciplina sul collocamento, che prevede semplicemente l'*obbligazione legale*, dei privati datori di lavoro e degli enti pubblici, ad assumere handicappati, senza minimamente occuparsi o preoccuparsi delle condizioni sociali e strumentali che costituiscono il presupposto dell'inserimento lavorativo. La legge sulle assunzioni obbligatorie infatti prescinde assolutamente dalla formazione professionale, dagli interventi di recupero, dalla socializzazione. Il risultato è che i datori di lavoro percepiscono l'occupazione degli handicappati come una sorta di *tassa assistenziale* e gli handicappati vivono il lavoro come un *privilegio* dovuto. Per rendere meno astratto il discorso è opportuno esaminare il problema prima sotto il profilo giuridico e poi sotto quello sociale.

#### *Il quadro giuridico*

Da diversi decenni nel nostro Paese, con leggi variamente ispirate, si è voluto facilitare l'inserimento dei cittadini handicappati (tradizionalmente denominati «mutilati e invalidi») nelle pubbliche amministrazioni e nelle aziende private, mediante il sistema del collocamento obbligatorio.

Lo scopo di queste leggi — secondo la consapevolezza attuale — è di favorire l'autonomia economica e sociale a chi, a causa delle condizioni di invalidità, incontrerebbe serie difficoltà per trovare e conservare un lavoro in concorrenza con i cosiddetti normodotati; in una economia di tipo

Il 1981 è l'Anno internazionale dell'handicappato.

Con questo saggio l'Autore, un protagonista del movimento di autodifesa e di emancipazione dei portatori di handicaps,

continua e sviluppa il discorso informativo e di proposta

già impostato da questa rivista (n. 4 del 79) con l'articolo di Augusto Palmonari

«Legiferare sugli handicappati: un problema ancora da risolvere».

# Formazione e lavoro: handicappati assenti giustificati

di GIANNI SELLERI

industriale, basata sul massimo della produttività e in una situazione di disoccupazione e di sottoccupazione diffusa, gli invalidi avrebbero scarse possibilità di essere occupati.

Tuttavia la vigente legge del 2 aprile 1968, n. 482 (*Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private*), richiede radicali modificazioni.

È opportuno ricordare brevemente le principali tappe della legislazione italiana riguardo alla materia dell'avviamento preferenziale e speciale al lavoro (che per molti aspetti ha seguito la contraddittoria e frammentaria evoluzione del nostro sistema assistenziale), al fine di comprenderne meglio gli orientamenti e le disfunzioni.

La prima legge sull'assunzione obbligatoria risale al 1917 ed è riferita ai mutilati ed invalidi di guerra.

Il *Bureau International du Travail* indicò, pochi anni dopo la prima guerra mondiale, l'esigenza di riutilizzare, in una situazione generalizzata di scarsità di mano d'opera, i mutilati di guerra. A questo primo intento si aggiunsero considerazioni di natura morale e patriottica, che di fatto costituirono una situazione di privilegio rispetto alla condizione di cittadini che, dal punto di vista bio-sociale, si trovavano nelle medesime condizioni.

Dopo la promulgazione della Costituzione repubblicana la legislazione, in periodi diversi, prese in considerazione altri gruppi, non secondo la Costituzione, che non fa distinzione fra cittadini (e considera gli invalidi senza suddividerli in ordine alla causa dell'inva-

lità), ma sempre secondo il criterio delle «categorie giuridiche». In questo contesto furono promulgate leggi sull'avviamento al lavoro per tutti gli handicappati, seppure con sostanziali diversità riguardo alla cogenza, alla entità numerica degli aventi diritto ed al grado di applicabilità.

Al termine della quarta legislatura si giunse infine alla citata disciplina sulle assunzioni obbligatorie, che ha coordinato in un unico testo i precedenti provvedimenti, cercando nello stesso tempo di comporre lo stato di conflittualità fra i diversi gruppi, causato dalla disparità delle condizioni di collocamento.

La legge 2 aprile 1968, n. 482, che tutela nove categorie (invalidi di guerra, invalidi civili di guerra, invalidi del lavoro, invalidi civili, orfani e vedove, sordomuti, ciechi, lavoratori ex tbc), affermò tre principi fondamentali:

a. l'unicità dell'aliquota impositiva (15%), pur conservando nella medesima una ripartizione differenziata fra le diverse categorie;

b. la metodologia del cosiddetto «scorrimento», secondo il quale i posti riservati ad una determinata categoria, in mancanza di aspiranti, possono essere ripartiti fra i soggetti di altre categorie;

c. l'individuazione di un unico organo di collocamento provinciale in cui sono rappresentati, attraverso i rispettivi enti, opere ed associazioni, gli aventi diritto e i soggetti obbligati.

Anche questa legge tuttavia ha risentito, per la sua affrettata stesura, di non pochi problemi tecnici ed interpretativi, di notevoli difficoltà di applicazione e, soprat-

tutto, della incongruenza di aver voluto formalisticamente elaborare una disciplina unitaria, senza abrogare tutta la precedente frammentaria legislazione e conservando le categorie con le loro prospettive e tradizionali posizioni di privilegio e di sottotutela.

L'applicazione della legge 482 ha dimostrato sostanzialmente:

1. che il collocamento delle categorie protette viene attuato in misura di gran lunga inferiore a quella prevista dalla legge, soprattutto nel settore del pubblico impiego, dove vige inoltre la discrezionalità, consentita dal diritto alla «assunzione nominativa»;

2. che i datori di lavoro oppongono forti resistenze alla assunzione degli handicappati che viene valutata come mera obbligazione legale o come intervento assistenziale a favore di persone considerate improduttive e preferiscono quindi pagare le miti contravvenzioni previste;

3. che gli invalidi stessi, molti dei quali sono privi di qualsiasi qualifica, intendono talvolta il collocamento obbligatorio come un privilegio anziché come una facilitazione per compensare obiettive difficoltà nella ricerca e nel mantenimento del posto del lavoro;

4. che l'intendimento originario del legislatore di facilitare, dopo il giudizio sullo stato fisico, una occupazione remunerativa ai portatori di handicaps, è stato stravolto e si è data sempre maggior preminenza alle situazioni di disoccupazione, con sempre minor connessione allo stato psico-fisico del lavoratore (collocamento di pseudo invalidi).

Secondo le statistiche del Ministero del lavoro gli handicappati iscritti nelle liste di collocamento alla fine del 1978 erano così distribuiti:

Italia settentrionale	26.685
Italia centrale	43.676
Italia meridionale	109.843
Italia insulare	40.360
<b>Totale nazionale</b>	<b>220.564</b>

Per quanto riguarda l'andamento dell'inserimento lavorativo si vedano i dati della tab. n. 1.

**Tab. 1 - Inserimento lavorativo degli handicappati**

data	occupati		totale occupati
	az. priv.	az. pubbl.	
30.6.76	222.728	58.220	280.948
30.6.77	228.275	61.043	289.318
30.6.78	233.920	61.498	296.261

È facile notare la sostanziale staticità del numero degli occupati. Questa situazione ha determinato la presentazione di numerose proposte contenenti modifiche.

I progetti di legge sono undici: Fioret, DC (161), Gargani, DC (324), Tremaglia, MSI (668), Sanese, DC (1089), Boffardi, DC (1103), Ramella, PCI, PSI e PDUP (1112), Reggiani, PSDI (1151), Armella, DC (1603), Cresco, PSI (1621), Iniziativa Popolare (1640) e Maroli, DC (1817).

Tutti i proponenti sembrano consapevoli delle carenze, delle distorsioni e delle disfunzionalità della legge sul collocamento obbligatorio, formulata in un contesto normativo, sociale ed economico estremamente diverso da quello attuale; legge ormai insignificante nel nuovo assetto istituzionale del Paese e inadeguata alle acquisizioni culturali e scientifiche relative ai portatori di handicaps e alle modalità della loro partecipazione sociale.

Le difficoltà e i problemi di applicazione della legge 482 risultano tanto evidenti da rendere indiscutibile l'esigenza di un cambiamento; molto più incerte sono invece le proposte operative e le soluzioni giuridiche. In definitiva si oscilla fra i poli di una semplice *razionalizzazione* (quasi che si dovesse fare un «regolamento di attuazione» della 482, senza sostanzialmente cambiarne i principi e gli obiettivi) e di una sorta di *rifiuto* della normativa attuale (quasi che fosse sufficiente la sua abroga-

zione nominalistica per esorcizzare le difficoltà della integrazione lavorativa degli handicappati). Soltanto due delle proposte presentate individuano principi e strumenti di riforma.

È invece unanime la volontà che la nuova legge debba riferirsi ai *veri handicappati* e quindi superare la sua attuale funzione di strumento per assorbire situazioni di disoccupazione o di sottoccupazione di persone con lievi handicaps o addirittura normodotati (orfani, vedove, aspiranti a pubblici impieghi, disoccupati delle aree depresse, ecc.).

È evidente che se il collocamento obbligatorio verrà delimitato a portatori di reali deficit fisici, psichici o funzionali, si dovranno creare i presupposti e le condizioni perché l'inserimento nella vita produttiva sia il risultato di una sequenza di interventi e non un atto legale e amministrativo.

Il collocamento al lavoro di un portatore di handicaps deve essere la conclusione di un serio processo di riabilitazione e di socializzazione; non si può insomma inserire nel mondo produttivo un handicappato nei confronti del quale non siano stati prima svolti interventi di recupero funzionale, di istruzione, di formazione professionale e di integrazione e di partecipazione.

#### *Il quadro sociale*

Secondo una definizione sociologica (e quindi non astrattamente giuridica) handicappato è colui nella cui realtà esistenziale si verificano due circostanze: il *deficit biofisico* e l'essere *candidato a dinamiche di isolamento* e di esclusione.

Da ciò consegue che una giusta interpretazione della condizione umana dell'handicappato e una adeguata applicazione degli interventi non può essere centrata sul solo dato dell'invalidità o dei deficit funzionali, ma deve essere contemporaneamente riferita a tutti e due gli aspetti: curare e valutare in termini medici la menomazione, prevenire e risolvere in termini politici l'emarginazione.

Per quanto sopra esposto è chiara l'esistenza di un legame stretto fra riabilitazione e socializzazione e l'esigenza di un equilibrio fra questi due obiettivi nel senso che non deve prevalere come nel passato il solo intervento tecnico-sanitario, ma non deve neppure prevaricare la indiscriminata e acritica tesi della socializzazione che prevede il puro e semplice inserimento degli handicappati nel-

la scuola, nel lavoro e nella vita sociale, senza i necessari supporti e servizi formativi e organizzativi.

Per capire meglio questa tesi di fondo e per sciogliere l'inquietante e inconscia domanda sul perché gli handicappati devono lavorare, è opportuno fare una rapidissima sintesi storica.

Nel periodo preindustriale gli «infermi» e i «poveri» venivano rinchiusi nelle case di lavoro coatto o negli ospedali generali. La critica marxista svelò il significato economico di questa «forma di assistenza-repressione», chiarendo che si trattava in sostanza di mantenere nei periodi di recessione una «armata di riserva», che nei cicli di espansione economica veniva reimmessa sul mercato del lavoro allo scopo di mantenere bassi i salari.

Successivamente, alle ragioni di ordine economico e poliziesco, si aggiunsero valutazioni di carattere morale: dall'ozio deriva il disordine, la povertà è considerata una colpa, il lavoro costituisce il suo rimedio e la sua redenzione. In questo senso si facevano lavorare i poveri e gli invalidi per un intento etico e pedagogico, senza nessuno scopo di tipo produttivo.

Nel periodo illuministico, a seguito delle esperienze di Itard e Séguin, il lavoro nei confronti degli handicappati fu inteso per la prima volta come terapia occupazionale. L'handicappato che lavora, più che un elemento di produzione, è un fenomeno scientifico da studiare.

Si giunse infine alla definizione della riabilitazione come processo di interventi per limitare o compensare l'invalidità (recupero funzionale, istruzione, formazione professionale e lavoro).

Tuttavia questa pratica della riabilitazione viene attuata in luoghi separati dal normale contesto sociale (istituti, centri di riabilitazione, laboratori protetti, classi differenziali, ecc.), cosicché l'integrazione sociale quasi sempre fallisce.

Il rapporto lavoro-handicappati è stato quindi inteso soprattutto nella sua dimensione utilitaristica: trasformare o riciclare invalidi da consumatori a produttori di tasse, secondo la constatazione che costa meno riabilitare che mantenere e assistere.

L'ultima posizione sembra fare riferimento, più che ai problemi dell'utilitarismo, a istanze di socializzazione: l'handicappato, indipendentemente dal fatto che produca o non produca, avrebbe



comunque diritto di partecipare al mondo del lavoro per ragioni di uguaglianza e di dignità.

Nel nostro Paese, dopo la grande spinta della deistituzionalizzazione e degli «inserimenti selvaggi», conseguenza di affrettate tesi culturali e politiche e del decentramento istituzionale dei poteri e delle competenze statali, stiamo ora vivendo il rischio di un altrettanto ingiustificato riflusso a teorie e metodologie assistenzialistiche e protettive, sia pure con modalità ed etichette diverse.

Ecco quindi l'emergenza politica di una nuova legislazione sul lavoro degli handicappati.

Indipendentemente dal paradigma economico e culturale dal quale si può far discendere la pratica dell'inserimento lavorativo degli handicappati, bisogna riaffermarne i presupposti metodologici e sociali.

La prima parte del discorso si riferisce ai problemi dell'orientamento e della formazione professionale, considerati però in un contesto di servizi di base e non come attività di apprendimento e di condizionamento a sé stanti.

È facile per tutti rilevare che non esiste ancora nel nostro Paese una programmazione politica, economica e amministrativa della formazione professionale, così come non c'è una cultura tecnica e scientifica correlativa.

Per quanto in particolare riguarda i portatori di handicaps, nei confronti dei quali l'intervento formativo è molto ristretto, si possono rilevare due caratteristiche comuni: la prima è che le esperienze finora attuate sembrano essere es-

senzialmente «azioni dimostrative», ora di carattere politico (Parma), ora di carattere solidaristico (Capodarco), ora di tipo «profetico» (Via Decumana), ora di tipo funzionale (attuazione progetti CEE); la seconda che non vi è nessun approccio unitario e unificante al problema e che nessuno, nelle esperienze finora condotte, ha prodotto modelli metodologici esportabili, cioè tali da poter essere applicati in circostanze diverse o da persone diverse.

Per quanto attiene alle condizioni sociali dell'inserimento occorre tener conto di tre interlocutori, ciascuno dei quali è portatore di specifiche istanze e di atteggiamenti diversificati, che occorre coordinare e unificare in un rapporto equilibrato e consapevole: i datori di lavoro, gli handicappati stessi e i compagni di lavoro.

Il problema più grave resta quello relativo al pregiudizio sulla improduttività dei portatori di handicaps, sia da parte imprenditoriale, sia da parte sindacale.

In realtà non è vero (se non nelle attuali condizioni) che l'handicappato abbia in assoluto una ridotta capacità lavorativa tale da abbassare lo standard produttivo, ciò che costituirebbe un danno sia per il gruppo di lavoro che deve colmare il «non prodotto» dell'handicappato, sia per l'azienda.

Le esperienze e le sperimentazioni condotte negli Stati Uniti, in diversi Paesi europei e, negli ultimi anni, anche nel nostro Paese, per iniziativa degli enti territoriali e di gruppi spontanei, hanno dimostrato che per ogni tipo di handicap, qualsiasi sia il grado e la natura, si può adattare un lavoro o una mansione così da ottenere una produttività media fra il 60 e il 100 per cento.

L'acquisizione di questo obiettivo è però possibile soltanto mediante la realizzazione di precisi interventi strumentali e normativi e da un cambiamento di mentalità della comunità nei confronti degli handicappati (considerati «malati» o «incapaci») e degli handicappati nei confronti del lavoro, che deve essere inteso come diritto e come impegno e mai come assistenza.

È evidente che la prospettiva di socializzazione del collocamento presuppone il superamento del criterio coattivo e un autentico rapporto di partecipazione e di comunicazione fra l'handicappato, i datori e i compagni di lavoro.

Non basta affermare che l'handicappato ha diritto al lavoro, che

l'imprenditore è obbligato a concederglielo e che i compagni di lavoro debbono aiutarlo: si deve stabilire un rapporto dialettico ed umano fra questi tre protagonisti affinché il collocamento diventi il risultato di una azione coordinata ed un fatto socializzante, sempre più selettivo, sempre meno impositivo.

La presenza in fabbrica di un portatore di handicaps non costituisce un ostacolo alla produzione, un peso morto per le spinte rivendicative, ma rappresenta piuttosto un elemento di umanizzazione delle condizioni e dei ritmi di lavoro, un parametro per verificare se l'ambiente di lavoro è o può essere una situazione nella quale la dignità dell'uomo, qualunque sia la sua condizione, sia rispettata e promossa.

Mi rendo conto che il discorso fin qui svolto può risultare troppo teorico e che esistono problemi concreti riguardo all'orientamento, alla formazione professionale e al collocamento degli handicappati.

Tuttavia è anche vero che ogni tipo di handicap richiede un progetto particolare e risposte individualizzate. Resta così aperto il dibattito sulla formazione «speciale o normale», sul lavoro protetto, sulle condizioni per facilitare l'occupazione (tecnologie, barriere architettoniche, fiscalizzazione degli oneri sociali, lavoro assistito, cooperative, ecc.), sul profilo professionale degli operatori, sul ruolo dei sindacati e sul coordinamento con l'evoluzione del collocamento ordinario.

Si tratta di problemi che richiedono approfondimenti e confronti ben più vasti di quanti può esprimere un solo articolo.

*La fotografia a pag. 8 è di Amedeo Trambaiolo.*